

# Het hoofd en de handen

LUC SELS\*

Het monster van Loch Ness is weer eens opgedoken in sociaal België: het onderscheid tussen arbeider en bediende, of beter gezegd het voorstel om de twee te integreren in een eenheidsstatuut. Opinieleiders betitelen het verschil in behandeling in het sociaal recht als discriminerend en disfunctioneel en houden zich verder op de vlakte met de vage stelling dat het onderscheid 'niet meer van deze tijd is'.

Eerst wat meer duiding voor onze Nederlandse collega's. De opsplitsing tussen arbeiders en bedienden is niet meer of minder dan een maatschappelijke veruitwendiging van de Tayloristische organisatiewijze die het bedrijfsleven zo lang gedomineerd heeft, met name van de sterke verticale arbeidsdeling, de scheiding tussen denken en doen of 'hoofd' en 'handen'. Arbeiders zijn zij die zich verbinden om in hoofdzaak handarbeid te verrichten. Bedienden zijn zij die in hoofdzaak hoofdarbeid verrichten. Deze statuten worden heel verschillend behandeld op het vlak van het individueel arbeidsovereenkomstenrecht, de sociale zekerheid, de collectieve arbeidsverhoudingen, de samenstelling van arbeidsrechtbanken, etc.

De opsplitsing in twee statuten staat of valt met de overlevingskracht van een strakke verticale arbeidsdeling. Naarmate traditionele organisatieconcepten meer onder druk komen te staan, komt het 'hoofd' weer dichterbij de 'handen' en wordt het steeds moeilijker om het criterium 'hoofdzakelijk hoofd- of handarbeid' in de praktijk op een rechtlijnige wijze toe te passen. De rechtspraak wijst inderdaad op een soms bizar ingevulde grijze zone. Enkele voorbeelden. Een basketbalspeler wordt als bediende behandeld, gezien de 'osmose tussen mentale en fysieke kwaliteiten die vereist is voor zijn spel'. Bij een kok of een ambulancier is die osmose blijkbaar minder belangrijk, want zij worden veelal als arbeider betiteld. Een meestergast die onder direct gezag staat van een technisch directeur wordt als bediende aangezien, terwijl de ploegbaas in de ververij van een textielbedrijf dan weer een arbeider blijkt. Een bloemschikker is een bediende omwille van het 'kunstzinnige karakter'. Aan het artisanale meubelmaken is dan weer blijkbaar niets kunstzinnigs te bespeuren. De rechtsonzekerheid leidt er toe dat in teveel situaties de schijn bestaat dat tussen twee statuten 'gekozen' kan worden.

In dit commentaar beperk ik me tot twee thema's die een centrale plaats moeten krijgen in een hopelijk ooit eens opstartend breed debat over het eenheidsstatuut: dat van de ontslagbescherming en dat van de tijdelijke werkloosheid.

\* Prof. dr. L. Sels is hoogleraar Toegepaste Economische Wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven.

## Ontslagbescherming

De Belgische arbeider is op het vlak van ontslag zowat de slechtst beschermde van Europa, althans gemeten aan de wettelijk gewaarborgde opzegtermijnen. Hij heeft met rechters te maken die veel minder frequent ingaan op de ontslagreden en strijkt ook weinig geld op na ontslag. Dit staat in schril contrast met de zeer lange opzegtermijnen voor de bedienden. Hier spant België op Europees niveau de kroon.

De optimale duurtijd van opzegperiodes berekenen, is een complexe opdracht die in het debat bitter weinig aandacht krijgt. Wel zijn er uitgesproken voor- én tegenstanders van een opwaartse gelijkschakeling van de beschermingsgraden van arbeiders en bedienden. De voorstanders wijzen er op dat de huidige ontslagbescherming haar doel voorbij schiet. Ze beschermt niet die groepen die hun bestaanszekerheid het meest bedreigd zien bij ontslag, namelijk de lager geschoolde arbeiders. Het is inderdaad zo dat de huidige ontslagregeling diegenen best beschermt, die veelal de hoogste employability vertonen en dus het minst afhankelijk zijn van juridische bescherming (hogere bedienden en kaderleden). Opzegtermijnen lijken dan ook meer op een extra voordeel en minder op een accurate bescherming tegen overhaast ontslag. Voor arbeiders, zo luidt de redenering, moeten de termijnen opgetrokken worden, gezien dit hen in geval van ontslag toelaat om ander werk te zoeken met een voldoende lange loongarantie. De tegenstanders sturen op een neerwaartse aanpassing aan en stellen dat vooral de opzegtermijnen voor bedienden veel te lang zijn. Daarbij wordt gewezen op de negatieve effecten van een rigide ontslagregeling.

Een eerste argument in dit kader is dat lange opzegtermijnen of dure opzegvergoedingen het werkgevers moeilijk maken hun personeelsbezetting vlot aan te passen aan schommelingen in reële personeelsbehoeften. Met als gevolg hogere vaste arbeidskosten en te weinig volumeflexibiliteit. Deze redenering klopt maar ten dele. Ook al hebben alle 'eenheids'-werknemers een garantie van lange opzeg, dan nog kunnen bedrijven flexibiliteit in personeelsinzet realiseren, bijvoorbeeld middels flexibele jaarroosters of het inlassen van economische werkloosheid. Zo blijkt uit internationaal onderzoek dat, bij een verlenging van de opzegtermijnen, de tewerkstelling weliswaar stabiel wordt maar dat dit gecompenseerd wordt door een grotere flexibiliteit in de arbeidstijden. Een discussie over de lengte van opzegtermijnen moet bijgevolg gekoppeld worden aan een debat over arbeidstijdflexibiliteit.

Een tweede argument is dat lange opzegtermijnen potentiële kosten vormen voor werkgevers. Hoe hoger deze kosten, hoe meer hun vraag naar arbeid gedrukt zal worden. Deze relatie is evenmin eenduidig. Het schaarse onderzoek dat zinvolle uitspraken toelaat, geeft te kennen dat in de landen met een restrictief ontslagrecht (hoge ontslagkost) de werkgelegenheid trager groeit op momenten dat de economie aantrekt. Dit lijkt echter gecompenseerd te worden door een kleinere afname van de werkgelegenheid als de economie erop achteruit gaat. Deze matigende invloed op het tewerkstellingsverlies in dalperioden heeft vermoedelijk ook een temperende invloed op het verlies aan koopkracht en consumptie; een neveneffect dat het opnieuw aanzwengelen van de economische motor vergemakkelijkt.

Een derde argument betreft het effect op de langdurige werkloosheid. Een klassieke kritiek op hoge ontslagkosten is dat ze de mobiliteit tussen werkloosheid en tewerk-

stelling remmen. Insiders voelen zich sterk beschermd tegen ontslag en blijven bijgevolg steeds bij dezelfde werkgever. Voor outsiders impliceert die grote stabiliteit van de insiders dat hun kansen op integratie op de arbeidsmarkt afnemen. Het resultaat is een blijvend hoge langdurige werkloosheid en meer fricties in de aansluiting tussen vraag en aanbod. Er wordt weliswaar weinig empirisch materiaal aangereikt dat dit verband op sluitende wijze bevestigt. Toch moet men zich er voor hoeden dat een verlenging van de ontslagbescherming voor arbeiders de neerwaartse verdringing op de arbeidsmarkt niet extra stimuleert. Als de opzeg duurder wordt, kan dat zich keren tegen lager geschoolde arbeiders. Een grotere kost van arbeid kan immers leiden tot meer selectiviteit in het selectieproces.

Een vierde argument heeft betrekking op de afruil tussen rigiditeit en flexibiliteit. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat vooral landen met een restrictieve ontslagregeling hun regelgeving aangaande flexibele arbeidsvormen versoepeld hebben. Werkgevers die geconfronteerd worden met een restrictief ontslagregime beschikken dus vaak over meer uitwegen in de vorm van een soepel gebruik van uitzendarbeid, contracten van bepaalde duur, oproepcontracten, etc. Regels die een soepeler gebruik van flexibele contracten toelaten, zijn vaak een reactie op de stroefheid gecreëerd door de ontslagbeschermende regels zelf. Indien de opzegtermijnen voor arbeiders opgetrokken worden tot op het niveau van de termijnen van bedienden, kan zich dat vertalen in toenemende dualisering tussen een groep arbeiders die verregaande ontslagbescherming geniet en een groep die van het ene naar het andere tijdelijke contract zwerft.

Een opwaartse gelijkschakeling van de ontslagbescherming leidt niet alleen tot extra kosten. Er zijn ook potentiële baten. Bij het aangaan van een nieuwe arbeidsrelatie worden allerlei vaste 'turnover costs' gemaakt (werving, screening, startopleiding, etc.). Die kosten kunnen maar terugverdiend worden indien die arbeidsrelatie een zekere duurzaamheid kent. Die duurzaamheid is vooral belangrijk wanneer de gehanteerde technologie erg bedrijfsspecifieke investeringen in menselijk kapitaal vergt. Die investeringen leveren pas een soort rente op als de arbeidsrelatie voldoende lang duurt. Langere opzegtermijnen kunnen die stabiliteit in de hand werken. Het effect werkt echter maar ten volle als die lange termijnen niet alleen voor de werkgever, maar ook voor de werknemer gelden. Pas dan kan men veronderstellen dat de investeringsbereidheid van de werkgever zal stijgen. Hij heeft dan immers meer garanties dat er een voldoende lange terugverdienperiode ingebouwd wordt. Men moet bijgevolg niet alleen op zoek naar de optimale graad van ontslagbescherming, maar tevens naar een nieuw evenwicht tussen de lengte van de opzegtermijnen die de werkgever moet eerbiedigen en de duur van de opzeg die de werknemer moet naleven. Het is een bekend gegeven dat in die sectoren waar in het verleden via het sociaal overleg gewerkt is aan een verlenging van de opzegtermijnen voor arbeiders, het daarbij vooral om eenzijdige verlenging ging. Dit verhoogt de kost van ontslag voor de werkgever, maar verandert niets aan de kost van vrijwillig verloop voor de werknemer. In de zoektocht naar dit nieuwe evenwicht moet men aan de ene kant bewaken dat de mobiliteit van arbeid niet te sterk geremd wordt, maar tevens de werkgever die voluit investeert in zijn werknemers afdoende beschermen.

Het overzicht van kosten en baten van langere opzegtermijnen geeft de complexiteit van het debat aan. Vermoedelijk hebben zowel de voor- als de tegenstanders van een ‘opwaartse’ gelijkschakeling van opzegtermijnen gelijk. De voorstanders wijzen terecht op een aantal ernstige anomalieën in het heersende ontslagregime. Bovendien gaan de tegenstanders er te makkelijk vanuit dat kortere opzegtermijnen per definitie beter zijn voor bedrijven. De voorstanders zijn op hun beurt veel te sterk gefixeerd op de geringe bescherming van de arbeiders, en veel minder op de buitenproportioneel lange termijnen voor (sommige) bedienden. Ze vergeten dat de minimumopzegtermijnen die de Belgische wet aan bedienden toekent langer zijn dan de maximumopzegtermijnen die aan de werknemers in de buurlanden worden toegekend. Dit zeer hoge beschermingsniveau veralgemenen naar alle werknemersgroepen lijkt een weinig realistisch scenario.

Het debat over een eenheidsstatuut biedt overigens een goede gelegenheid om de werking van de ontslagreglementering kritisch te analyseren. Waarom niet van de gelegenheid gebruik maken om de reglementering te ‘activeren’? Hier stelt zich de vraag waar men in de toekomst de klemtoon moet leggen: op een maximale garantie dat men de huidige job zo lang mogelijk kan behouden, dan wel op een maximale garantie dat men van het werkloosheidsrisico bespaard blijft? In het eerste scenario probeert men met behulp van opzegtermijnen de arbeidsrelatie zo lang mogelijk te rekken. Dit is voor geen van beide partijen een ideale oplossing. Voor de werkgever betekent het dat hij nog lange tijd verder moet met een werknemer die vermoedelijk weinig betrokkenheid en inzet vertoont. Voor de werknemer impliceert het dat hij deze overgangsperiode nauwelijks kan benutten voor competentieontwikkeling, loopbaanheroriëntatie, etc. In het tweede scenario wordt de ontslagen werknemer maximaal ondersteund bij zijn herinschakeling. Een recht op outplacement kan hierbij helpen. Ook systemen zoals opleidingscheques voor werknemers en een recht op loopbaanbegeleiding (momenteel in uitbouw) kunnen in dit kader passen. Men zou ook aan *variabele opzegtermijnen* kunnen denken. De lengte van de door de werkgever te eerbiedigen opzeg kan daarbij afhankelijk gemaakt worden van de mate waarin hij geïnvesteerd heeft in de competenties of employability van de betrokken werknemer. Dit soort maatregelen vergemakkelijkt alvast de transitie van een model van ‘employment security’ naar een model van ‘lifelong employability’.

## **Tijdelijke werkloosheid**

België kent een stelsel van tijdelijke werkloosheid, zij het momenteel beperkt tot arbeiders. Zij kunnen tijdelijk op non-actief gesteld worden en krijgen in ruil een werkloosheidsuitkering. De werkgever heeft dus de mogelijkheid om de loonbetaling op te schorten zonder dat het dienstverband wordt beëindigd. Ook hier dringt zich met het oog op de invoering van een eenheidsstatuut een belangrijke keuze op: veralgemenen of afschaffen? Onder meer Freya Van den Bossche (S.P.A), federaal minister van Werk, lijkt alvast gewonnen voor het idee om het stelsel ook voor bedienden in te voeren. Een soepele regeling van tijdelijke werkloosheid vergemakkelijkt in elk geval het toekennen van langere opzegtermijnen, in die zin dat werkgevers in periodes van overcapaciteit een zekere ontlasting van de loon-

uitbetaling kunnen bekomen zonder dat de arbeidsrelatie daartoe verbroken moet worden. Tijdelijke werkloosheid en meer ontslagbescherming zijn in die zin compenserende vaten. Aan tijdelijke werkloosheid zijn belangrijke positieve effecten verbonden. Ze maakt dat bedrijven bij een conjunctuurinzinking niet onmiddellijk moeten overgaan tot massale ontslagen om deze bij het hernemen van de conjunctuur opnieuw te moeten omzetten in aanwervingen. De werkgever kan zo wervings-, selectie-, ontslag- en scholingskosten vermijden. Bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal kan in dienst gehouden worden. Bovendien kan het stelsel beschouwd worden als een vorm van verkapte arbeidsherverdeling. Als gevolg van het systeem houden de organisaties immers meer leden binnen hun grenzen dan hun gemiddelde capaciteitsbezetting zou toelaten. Daardoor hebben niet alleen meer mensen een job maar worden ook meer kwalificaties in staat van paraatheid gehouden. Het stelsel van tijdelijke werkloosheid maakt bedrijven bovendien minder afhankelijk van uitgebreide contractuele flexibiliteit. Het laat bedrijven toe het aantal vaste werknemers af te stemmen op de gemiddelde of de maximumcapaciteit. Telkens als die niet gehaald wordt, schakelt men de tijdelijke werkloosheid in. In landen waar dit stelsel niet bestaat, zijn bedrijven meer aangewezen op een minimumstrategie. Het aantal vaste werknemers wordt dan afgestemd op de minimumcapaciteit, pieken worden opgevangen door inschakeling van losse krachten.

Er zijn ook nadelen verbonden aan het stelsel. Zo kan men zich de vraag stellen of het stelsel organisaties niet immuniseert voor marktontwikkelingen. Bedrijven worden immers niet gedwongen om zich onmiddellijk aan te passen. Men kan het personeelsbestand op het peil houden van een ondertussen achterhaalde situatie, tot de toestand onhoudbaar wordt en werknemers collectief uitgestoten worden. Bedrijven die niet over een dergelijk stelsel beschikken, kunnen de marktsignalen niet negeren en slaan wellicht veel sneller het innovatiepad in. Dat is overigens niet het enige innovatieremmende effect. Het stelsel verhoogt de efficiëntie van opleidingsinspanningen gezien de opleidingsinvesteringen in tijden van laagconjunctuur in de organisatie gehouden worden. Tegelijkertijd kan het stelsel echter opleidingsremmend werken. Het ideale tijdstip om op te leiden is het moment van de overcapaciteit. Zo kan een dalende productiviteit bij on-the-job-training zonder het risico van te lang uitvallende levertermijnen getolereerd worden. Een stelsel van tijdelijke werkloosheid kan bedrijven doen afzien van die opleidingsinvestering. Het wordt voor sommige onder hen aantrekkelijker om in dalperiodes de werknemers naar huis (in plaats van 'naar de klas') te sturen.

Kortom, er dringen zich ook hier correcties op om het stelsel te optimaliseren. De invoering van een eenheidsstatuut kan daarvoor het uitgelezen moment zijn. Een belangrijke correctie zou immers kunnen inhouden dat het stelsel opengebroken wordt ten voordele van bedienden in conjunctuurgevoelige dienstensectoren. Daar heeft een stelsel van economische werkloosheid minstens zoveel nut. De meeste dienstverlenende bedrijven kunnen immers niet op voorraad produceren en lijden dan ook sterk onder dalperiodes. Een andere correctie die zich mogelijk opdringt, is de activering van het systeem. In ruil voor de te verkrijgen sociale zekerheidsgelden zou de bedrijven een engagement gevraagd kunnen worden om in dalperiodes te investeren in opleiding of te experimenteren met procesinnovaties. Dergelijke activeringsoperatie zou het stelsel - strikt genomen kan men dan niet

meer van ‘tijdelijke werkloosheid’ spreken - meer gevoelig maken voor de huidige HRM-noden: langetermijn mobilisatie en permanente upgrading van kwalificaties.

## Round up

“Schaf het arbeidersstatuut af. Maak iedereen bediende”. Dit ‘idee’ lanceerde SP.A-voorzitter Steve Stevaert in februari. Bovenstaande beschouwingen laten uitschijnen dat de meest geschikte oplossing net dat ietsje complexer zou kunnen zijn en dat het debat baat heeft bij wat minder strikt juridische en wat meer arbeidseconomische inzichten. Wat wel pleit voor Stevaert is dat hij nog maar eens een poging gedaan heeft om de kat de bel aan te binden en wat vaart te brengen in een debat dat werkgevers en vakbonden nauwelijks ten gronde durven voeren. Hun terughoudendheid is overigens begrijpelijk. Raken aan de ontslagregeling houdt risico’s in. Men weet waar men start, niet waar men eindigt. Toch is het zeer de vraag of de defensieve houding ook de veiligste is. Vooreerst dreigen afzonderlijke verschilpunten tussen de twee statuten geïsoleerd op de agenda van federale regering of interprofessioneel overleg te komen. De geïsoleerde aanpak van verschilpunten leidt er echter toe dat het ‘from scratch’ uittekenen van een eenheidsstatuut steeds moeilijker wordt. Er worden immers in tussentijd steeds bijkomende ‘rechten’ verworven die men niet graag weer zal loslaten in een discussie over een eenheidsstatuut. Ten tweede leidt de afwachtende houding ertoe dat steeds meer bedrijven in gespreide slagorde de stap naar een soort uniform ‘bedrijfsstatuut’ zetten. De invoering van een eenheidsstatuut dreigt hierdoor steeds complexer te worden. De pilootbedrijven van vandaag dreigen bovendien de slachtoffers van morgen te worden, gezien ze twee maal met aanpassingskosten geconfronteerd worden.

## Erratum

---

In nr. 4, jaargang 1 / 2004, is in de inhoud van het omslag een storende fout gemaakt. De juiste vermelding van dit artikel is hieronder opnieuw geplaatst:

- 435    GERRIT SARENS EN PATRICIA EVERAERT**  
Outsourcing bij productieondernemingen: proporties tot verder onderzoek

Achterin dit nummer zult u een eveneens verbeterde versie van het auteursregister 2004 aantreffen.

---